

FUSIES HEBBEN GEEN EFFECT OP DE BEDRIJFSLASTEN

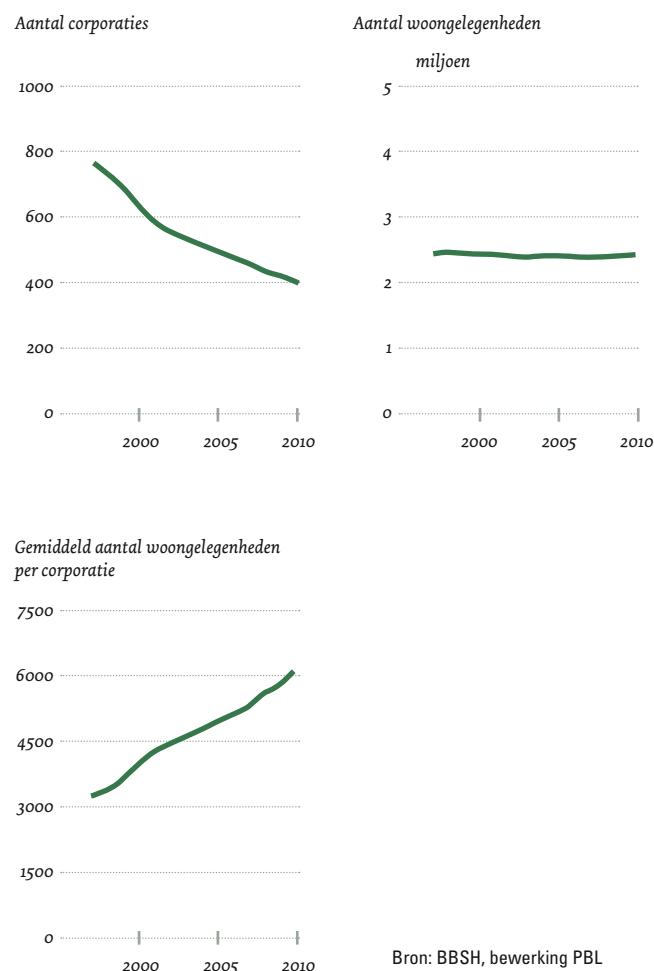
Fusies tussen corporaties zijn aan de orde van de dag sinds de verzelfstandiging van de sector halverwege de jaren '90. En toch blijken ze geen effect te hebben op de bedrijfslasten. Er zijn vele andere factoren zijn die de hoogte van en de ontwikkeling in de bedrijfslasten verklaren. En op het punt van bedrijfslasten leiden fusies gemiddeld genomen tot schaalvoordelen noch -nadelen.

DOOR MARTIJN VAN DEN BERGE, EDWIN BUITELAAR EN ANET WETERINGS; ONDERZOEKERS BIJ HET PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING

Sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector halverwege de jaren '90 wordt er veel gefuseerd in corporatieland. In 2010 bestond ruim 40 procent van de corporatiesector uit corporaties die tussen 1997 en 2010 betrokken zijn geweest bij een fusie. Dit heeft geleid tot een flinke schaalvergroting (zie figuur 1). Er zijn verschillende argumenten die worden aangevoerd om over te gaan tot een fusie. Te denken valt aan vergroting van het werkgebied, besparing op kosten, risicospreiding, efficiëntieverbetering en professionalisering, onder andere op het gebied van projectontwikkeling. Minder expliciet geuite motieven, zoals de ambities van individuele bestuurders, kunnen ook een rol spelen. Er is echter nog weinig bekend over de effecten van fusies.

Recente berichtgeving over de kosteneffecten van fusies bij (semi-)publieke organisaties als gemeenten, scholen, zorginstellingen en welzijnsorganisaties wekt de indruk dat fusie niet altijd leidt tot kostenbesparing. Sterker nog, er worden eerder negatieve effecten toegeschreven aan fusie. Denk aan recente onderzoeken naar de effecten van schaalvergroting op de (financiële) prestaties van gemeenten¹ en de berichtgeving over de financiële problemen van fors gegroeide onderwijsinstellingen, als ROC Zadkine en Amarantis. Met de huidige bezinning op de toekomst van de corporatiesector, zoals onder andere plaats zal vinden in het kader van de Parlementaire Enquête Woningcorporaties (in 2013-2014), is er reden te meer om de effecten van fusies tegen het licht te houden. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) pakte dit onderwerp op door specifiek te kijken naar het effect van fusies op de bedrijfslasten van corporaties (Van den Berge, Buitelaar & Weterings 2013)². Leiden fusies tot de vaak veronderstelde kostenbesparingen?

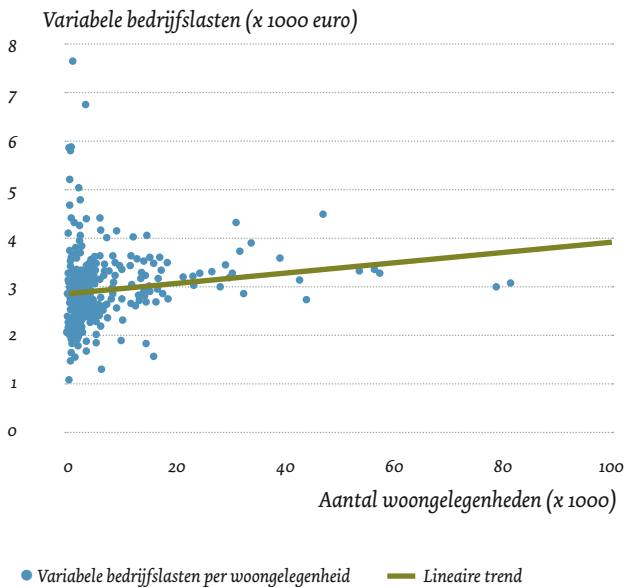
Figuur 1 Aantal en omvang woningbouwcorporaties, 1997-2010



MAKEN FUSIECORPORATIES MINDER KOSTEN?

Omdat schaalvoordelen vaak worden aangedragen als argument voor fusie is het interessant eerst te kijken of er überhaupt een verband bestaat tussen de corporatiegrootte en de bedrijfslasten. Daarom hebben we in figuur 2 de variabele bedrijfslasten afgezet tegen de omvang van corporaties³. We kijken naar de variabele bedrijfslasten omdat dit de lasten zijn waarop corporaties invloed hebben, bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordelen. Ook is dit de meest omvattende definitie omdat er voor andere lasten grote verschillen bestaan in de wijze van boeken. De figuur laat zien dat het verband tussen bedrijfslasten en omvang zeer zwak is. Dit is ook het geval in eerdere jaren. Het is dus in het algemeen niet zo dat grotere corporaties een kostenvoordeel hebben.

Figuur 2 Corporatiegrootte (aantal wooneenheden) en variabele bedrijfslasten, 2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs

Kijken we specifiek naar gefuseerde corporaties, dan blijken zij gemiddeld hogere bedrijfslasten per wooneenheid te hebben dan niet gefuseerde corporaties (zie figuur 3). De corporaties die meer dan één keer zijn gefuseerd, stijgen daar nog weer bovenuit⁴.

Op basis hiervan kan niet worden vastgesteld of de hogere lasten van fusiecorporaties zijn toe te schrijven aan fusie. Ten eerste zou het zo kunnen zijn dat fusiecorporaties voor de fusie al hogere bedrijfslasten hebben. Dan is het verschil in niveau van kosten in figuur 3 niet toe te schrijven aan kostenstijgingen als gevolg van fusie, maar aan andere corporatiekenmerken die voor de fusie ook al aanwezig waren. Om het effect van fusies op bedrijfslasten (zuiver) te kunnen bepalen, is het van belang zoveel mogelijk voor andere relevante variabelen die ook een effect kunnen hebben op de bedrijfslasten te controleren.

De tweede reden waarom we niet kunnen vaststellen of de hogere lasten van fusiecorporaties zijn toe te schrijven aan fusie, is dat er ieder jaar opnieuw fusies plaatsvinden. Hierdoor zijn er ieder jaar een tiental corporaties die zich in de eerste jaren na de fusie bevinden en daardoor relatief hoge bedrijfslasten kunnen hebben als gevolg van organisatorische kosten verbonden aan een fusie en de nasleep daarvan. Met

Figuur 3 Variabele bedrijfslasten per wooneenheid, 1998-2010



Bron: BBSH, bewerking auteurs

andere woorden: een mogelijk positief effect van fusie dat na enkele jaren optreedt, wordt ondergesneeuwd door nieuwe fusiecorporaties die zich bij de fusiegroep voegen.

Om beide beperkingen te kunnen ondervangen is met paneldata een regressieanalyse uitgevoerd waarin het effect van fusie op de bedrijfslasten in zowel het fusiejaar zelf als de daarop volgende jaren wordt geschat, gecontroleerd voor andere factoren dan fusie.

HET EFFECT VAN FUSIES GEMETEN

Uit de literatuur weten we dat het effect van fusie tot 4 jaar na de fusie zichtbaar zou moeten zijn en dat het jaar waarin de fusie plaatsvindt, gepaard kan gaan met extra organisatorische kosten⁵. De fusievariabele is daarom gesplitst in drie afzonderlijke variabelen: we onderscheiden het jaar van fusie, 1-4 jaar na het jaar van fusie en 5 jaar of later na de fusie. Het effect van de fusie op de bedrijfslasten zou kunnen verschillen afhankelijk van de kenmerken van de fusie. Sommige corporaties worden min of meer gedwongen samen te gaan vanwege de financiële positie van één van de fusiepartners. In dat geval zou een fusie tot hogere bedrijfslasten kunnen leiden, maar dan vooral vanwege ingrepen om het noodlijdende deel weer gezond te krijgen. Om te bepalen of er sprake is van een dergelijk effect, is de solvabiliteit (eigen vermogen ten opzichte van totaal passiva) van alle bij de fusie betrokken corporaties berekend. Daarmee bekijken we of het effect van fusie anders is als er minimaal één insolvable fusiepartner bij de fusie betrokken is⁶. Ook controleren we voor verschillen in de omvang van de fusie. Soms neemt een grote corporatie een kleine over en zal het effect op de bedrijfslasten van de fusiecorporatie gering zijn. Maar in het geval van een min of meer gelijkwaardige fusie mag worden verondersteld dat de impact op de bedrijfslasten groter is.

Factoren die naast fusie invloed kunnen hebben op de bedrijfslasten zijn bijvoorbeeld de bedrijfscultuur, de omvang en aard van het werkgebied en de kwaliteit van de woningvoorraad. De ene corporatie heeft bijvoorbeeld een lastiger te exploiteren voorraad dan de andere, waardoor de bedrijfslasten van deze corporatie structureel hoger kunnen zijn. Door gebruik te maken van een fixed effects regressiemodel con-

Het is in het algemeen niet zo dat grotere corporaties een kostenvoordeel hebben

(Piet den Blanken /Hollandse Hoogte)



troleren we voor al dit soort kenmerken van corporaties die gedurende de tijdsreeks constant zijn. Zo voorkomen we dat het effect van de fusie op de bedrijfslasten eigenlijk verschillen in de uitgangspositie van de corporaties weerspiegelen. Ook is er een variabele opgenomen die aangeeft in welk jaar de bedrijfslasten zijn gemeten (time fixed effects) om te voorkomen dat ontwikkelingen in bedrijfslasten worden toegeschreven aan fusies, daar waar ze eigenlijk te maken hebben met ontwikkelingen die van toepassing zijn op alle corporaties, zoals ontwikkelingen in de economie, uitbreiding van het werkveld in een bepaald jaar of veranderingen in dataregistratie.

Daarnaast hebben we een aantal specifieke corporatiekenmerken opgenomen in het model om te controleren voor kenmerken van corporaties die wel veranderen gedurende de tijdsreeks. Zo hebben we de omvang van de corporatie (in termen van het aantal woongelegenheden) in elk jaar van de tijdsreeks als een aparte variabele opgenomen, omdat de hoogte van de bedrijfslasten hier sterk van afhangt. Verder kunnen de bedrijfslasten van een corporatie ook worden beïnvloed door het jaarlijks bouwen, slopen, aankopen en verkopen van woningen. Deze zijn als percentages van de totale voorraad in dat jaar opgenomen in het model.

FUSIES HEBBEN GEEN EFFECT

Uit de modelresultaten maken we op dat er geen positieve en negatieve effecten van fusie zijn, ongeacht de omvang van de fusie (zie tabel 1). Ook de financiële positie van de fusiepartners blijkt hier geen invloed op te hebben (solvabiliteit). Over het algemeen is de verklaringskracht van ons model relatief beperkt. Dit komt omdat de bedrijfslasten van corporaties sterk uiteen lopen. Vooral andere factoren op het niveau van de corporatie beïnvloeden de bedrijfslasten.

BELEIDSIMPLICATIES

Al met al kan worden gesteld dat fusies geen effect hebben op de bedrijfslasten, maar dat er vele andere factoren zijn die de hoogte van en de ontwikkeling in de bedrijfslasten verklaren. Op het punt van bedrijfslasten leiden fusies gemiddeld genomen tot schaalvoordelen noch -nadelen. Om die reden zouden zowel corporatiebestuurders als raden van toezicht met de nodige scepsis moeten kijken naar fusievoorstellen waarbij kostenbesparing als argument wordt aangevoerd. Tegelijkertijd moet ook de negatieve berichtgeving in de media en de politiek worden gerelativeerd; berichten over kostenstijgingen als gevolg van fusies en schaalvergroting, zijn niet gegrond. Voorstellen om fusies op centraal niveau aan banden te leggen lijken onverstandig.

Tabel 1 Modelresultaten effecten op bedrijfslasten

Model:	1			2		3		
	Alle corporaties	Solvabel	Niet-Solvabel	Zeet klein	Klein	Middelgroot	Groot	
<i>Alle corporaties</i>								
Jaar van fusie	o	o	o	o	o	o	--	
1-4 jaar na fusie	o	o	o	o	o	o	o	
>4 jaar na fusie	o	o	o	o	o	o	o	
<i>Controle</i>								
Omvang corporatie	+++	+++				+++		
% verkochte woningen	o	o				o		
% aangekochte woningen	--	--				--		
% gesloopte woningen	o	o				o		
% gebouwde woningen	o	o				o		
Corporatie fixed effects	Ja	Ja				Ja		
Time fixed effects	Ja	Ja				Ja		

o = geen effect, + = positief effect, -- = negatief effect

+++ p<0.01, ++ p<0.05, + p<0.1

--- p<0.01, -- p<0.05, - p<0.1

Bron: BBSH, bewerking auteurs

In individuele gevallen kan een fusie wel degelijk kostenvoordelen opleveren. Mogelijk gaat er van bepaalde organisatievormen, zoals 'kleine organisatievormen binnen een groter geheel', wel een positief effect uit. Daarnaast valt te denken aan voordelen anders dan kosten, zoals taakverbreding, en innovatiekracht. Deze outputfactoren maken echter geen onderdeel uit van deze studie.

Meer algemeen zou het goed zijn om eerst meer helderheid te krijgen over wat van corporaties verwacht mag worden⁷. Hier ligt een opdracht voor de politiek. Met een scherper ontwerp voor de corporatiesector kunnen daadwerkelijk analyses van de effectiviteit en de efficiëntie van het handelen van woningcorporaties worden gemaakt. Pas wanneer die meetlat er is, kunnen de effecten van fusies in hun volle omvang worden beoordeeld.

Literatuur

- 1 Zie Allers (2010); Van Hulst & De Groot (2011); Felsö, de Groot & Van Heezik (2011).
- 2 Hiermee bieden we nog geen volwaardige analyse van de efficiëntie-effecten van fusies. Daarvoor moet ook de output (zoals het toekennen van woningen aan de doelgroep en verbetering in de leefbaarheid van de wijk), en niet alleen de input (bedrijfslasten), worden meegenomen. Het probleem in de corporatiesector is dat de gewenste output niet helder is omschreven. Er is slechts sprake van globaal omschreven 'prestatievelden' (Hakfoort, Van Leuvensteijn & Renes 2002; Conijn 2005).
- 3 Er is gebruik gemaakt van de data die het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) jaarlijks verzamelt op grond van het Besluit Beheer Sociale Huurwoningen (BBSH). We hebben gekeken naar de variabele bedrijfslasten, inclusief onderhoudslasten en exclusief leefbaarheidsinvesteringen, in de periode 1997-2010. Voor meer informatie over data en definities zie Van den Berge, Buitelaar en Weterings (2013).
- 4 In de figuur zijn per jaar alle gefuseerde corporaties die in dat jaar of de daarvoorafgaande jaren zijn gefuseerd (al dan niet meer dan eens) vergeleken met niet gefuseerde corporaties. De groep gefuseerde corporaties wordt dus ieder jaar groter.
- 5 Zie Ahuja & Katila 2001; Cloodt, Hagedoorn & Van Kranenburg 2006; Cefis, Sabidussi & Schenk 2007.
- 6 We volgen hierbij het CFV dat een solvabiliteit van ten minste 20 procent als ondergrens voor de sector als geheel hanteert.
- 7 Zie ook Conijn (2005); Hakfoort, Van Leuvensteijn & Renes (2002)

Literatuur

- Berge, van den, M., E. Buitelaar en A. Weterings (2013), Schaalvergroting in de corporatiesector. Kosten besparen door te fuseren. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Allers, M. (2010), 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', in *ESB* 95(4586): 341-342.
- Ahuja, G. & R. Katila (2001), 'Technological acquisitions and the innovation performance of acquiring firms: a longitudinal study', in *Strategic Management Journal*, 22: 197-220.
- Cefis, E., A. Sabidussi & H. Schenk (2007), 'Do mergers of potentially dominant firms foster innovation', Discussion Paper Series no. 07-20. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute.
- Cloodt, M., J. Hagedoorn & H. van Kranenburg (2006), 'Mergers and Acquisitions: their effect on the innovative performance of companies in high-tech industries', in *Research Policy*, 35: 642-654.
- Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. Amsterdam: RIGO.
- Felsö, F., H. de Groot en A. van Heezik (2011). *Benchmark gemeentelijk afvalbeheer*. IPSE Studies Research Reeks 2011-6. Delft: Technische Universiteit Delft.
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn & G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*. Den Haag: CPB.
- Hulst, B.L. van en H. de Groot (2011), *Benchmark burgerzaken*. IPSE Studies Research Reeks 2011-7. Delft: Technische Universiteit Delft.